

## 민선 6기 안전분야 방향과 과제

제주한라대학교 응급구조과 교수 고재문

최근 현대사회는 산업화·도시화로 인해 생활환경이 다양하고 복잡해졌으며, 이로 인한 사고손상 유발 위험이 증가하고 특히 세월호 참사 이후 건강과 안전에 대한 전반적인 관심과 우려가 고조되고 있다. 국제자유도시인 제주특별자치도는 최근 인구가 꾸준히 증가하고 있으며, 전체 사망자 수와 손상사망자 수는 소폭의 증가 추세를 보이고 있다. 그러나 제주특별자치도에서는 해마다 전체 사망자의 14%에 이르는 421명이 사고 손상으로 목숨을 잃고 있으며, 이로 인한 경제적 손실은 한 해에만 약 1,900억 원으로 추정되고 있다. 제주특별자치도는 국내·외적으로 관심의 증가와 인적·물적 자원의 활발한 교류가 이루어지고 있고 점차 그 범위와 대상이 확대되고 있다. 이에 제주도민들의 안전의식 함양과 체계적인 손상 예방 사업, 안전 인프라 구축을 통해 국내외에 제주특별자치도의 안전한 이미지를 제고하는 것이 요구된다. 안전과 손상예방에 대한 국제적인 관심과 공동대처 노력이 증가하고 있으므로 국제적인 네트워크에 참여하여 제주도의 안전성을 홍보하고 그 이미지를 부각시킬 필요성이 강하게 대두되고 있다.

세계보건기구(WHO)가 공인함으로써 지역 및 국가의 브랜드 가치를 국제적으로 제고시키는 이점이 있어 각 지방자치단체가 앞다투어 추진하고 있는 안전도시는 일상 생활에서 사회·경제적 손실을 끼치는 사고와 손상을 막기 위해 지역사회 구성원들이 지속적으로 예방활동을 하는 도시를 말한다.

제주특별자치도의 경우 지난 2007년 7월 세계에서 117번째, 우리나라에서는 두번째로, 광역자치단체론 처음으로 안전도시 공인을 받았다. 그리고 2012년 7월에는 제

공인을 받기에 이르렀으며 지역사회 안전 증진을 위한 사업은 현재까지 계속 진행되고 있다.

하지만 제주의 현실을 보면 국제안전도시 인증 자체가 무색할 정도다. 통계청 사고손상 사망자 현황을 분석해 보면, 최근 6년간 사망자수는 17,792명이며, 연평균 2,965명, 1일 평균 8.1명의 사망자가 발생한 셈이다. 2012년도 통계를 보면 사망자수는 3,238명이며, 조사망률(인구 10만명당) 563.1명으로 전년대비 31.5명이 증가하는 추세를 보이고 있다. 최근 6년간 사망 원인별 순위는 악성신생물 4,861명(27.1%), 순환기계통 질환 3,317명(18.6%), 사고손상 사망자 2,525명(14.2%)으로 총 사망자의 59.9%를 차지하고 있다.

사망자 중 최근 6년간 사고손상 사망자수를 살펴보면 사망자는 총 2,525명으로 연평균 421명, 1일 평균 1.2명이 사망한 것으로 나타났다. 또한 사고 사망원인은 고의적 자해(자살) 1,018명(40.3%), 차량사고 618명(24.5%), 추락사고 129명(5.1%), 익사사고 91명(3.6%), 가해(타살) 77명(3.0%), 연기, 불 및 불꽃에 노출 32명(1.3%), 유독성 물질에 의한 중독 22명(0.9%)순으로 나타나고 있는 상황이다. 특히 사고손상 사망자가 전체 사망자에서 차지하는 비율은 전국 평균보다 높은 것으로 나타났다.

조그만 주의를 기울이면 예방할 수 있는 추락사고가 매년 21.3명, 물에 빠져 숨지는 익사사고는 2010년 9명에서 2012년 16명으로 증가세를 보이고 있다. ‘국제안전도시’란 명칭이 부끄러울 정도로 그 동안 제주특별자치도를 비롯한 관계당국이 과연 무엇을 해왔는지 묻지 않을 수가 없다.

현 정부는 출범과 함께 ‘경제부흥·국민행복·문화융성’이란 3대 약속을 국민들에게 제시했으며, 국가가 아무리 발전한다 해도 국민의 삶이 불안하다면 아무 의미가 없다면서 안전을 국민행복의 필수조건이라고 강조했다.

세계보건기구(WHO)가 인증한 안전도시인 제주특별자치도는 제주도정을 위한 인증이 아니며 거창한 구호나 다짐만 갖고 이루어지는 것이 아니다. 생활 속 작은 실천들이 모이고 제주특별자치도민들의 의식개혁을 통해야만 안전도시가 됨을 제주특별자치도는 각별히 인식해야 할 것이다. 이에 제주특별자치도가 국제적인 안전도시로 그 맥을 이어가고 인정받기 위하여 몇 가지 사항을 제안하고자 한다.

첫째로 제주형 재난관리컨트를 타워를 구축하여야 한다는 사실이다. 새 도정의 최우선 과제로 시행되어야 하며 부서 간 분산되어 있는 안전관리 업무 전반에 대한 총괄·조정 기능을 수행할 수 있는 조직을 통합·개편하여 제주형 컨트럴 타워를 구

축하고 독자적이며 완벽한 자립형인 소방중심의 재난관리시스템(가칭 '제주특별자치도 소방안전관리본부')을 운영하여야 한다.

재난의 규모는 점점 커지고, 자연과 사회재난 등이 복합적으로 나타나고 있어서 더 이상 공공부문에서만 재난대응을 하는 것에는 한계가 있다. 특히 우리나라에서는 서해 횡리호 침몰, 성수대교 붕괴, 대구 지하철 화재사건, 세월호 참사사고 등 안전의식이 부재한 데서 나타나는 사고가 많은 편으로 재난관리를 관료적 통제와 규제로만 제어하기는 사실상 불가능하다. 그래서 국가와 중앙체계를 벗어나 지방자치단체와 지역사회의 참여와 대응이 더욱 중요해지고 있다. 이번 세월호 사고에서도 민간 잠수부가 더 뛰어난 장비와 실력을 갖추었다는 것이 드러났고, 지역을 이해하는 어민들과 실종자 가족들의 제안이 큰 역할을 했다. 지역사회가 지역을 이해하는 자원을 가장 위급한 시기, 재난대응에 활용할 수 있기 위해서는 재난대응의 중요한 주체로 편입되어야 한다. 따라서 현재 정부가 쥐고 있는 재난에 대한 책임과 기능이 지방자치단체에 이양되어야 하며, 기초자치단체 경우에는 재난기능에 대한 대비나 준비를 하는 곳이 거의 없는 상태이고, 매뉴얼도 서로 비슷비슷하다.

태풍 등 자연재난에 대해서는 점차 지방자치단체로 대응체계가 넘어오고 있는데, 보다 적극적인 지역의 역할이 필요하다. 재난관리정책은 점점 정부 위주의 재난관리정책에서 시민사회·정부의 협력 체계 구축이 중요한 과제가 되고 있다. 세월호 참사로 재난관리체계 구축의 중요성이 커지고 있는 가운데 재난 발생에 따른 현장 대처 매뉴얼이 3,300여개에 이르는 등 복잡하고 실질적인 활용이 의문시 되고 있다. 우리나라 재난관련 법령은 재난 및 안전관리기본법, 소방기본법 등 125개에 이르고 있다. 또한 '위기대응 실무매뉴얼'은 안보·재난·국가핵심기반 등 4개 분야에 200여 종류이며, 위기 발생 시 현장 부서가 수행해야 할 조치 내용 등을 담은 '현장조치 행동매뉴얼'은 3,300여 개에 달하면서 사실상 담당 실무자들조차 제대로 파악하기 어려운 현실이다. 이에 따라 3,300여개의 행동 매뉴얼을 상황관리 총괄, 긴급생활 안정 지원, 교통대책 및 자원봉사관리 등 13개 기능별 위기관리대응시스템으로 전환해 기능별로 협력 및 협업시스템을 강화해야 한다. 재난관리 책임기관과 재난관리 협업기관이 보유하는 인력·시설 DB 구축, 초기 대응을 위한 인프라 구축, 실질적인 체험 위주의 도민 교육, 제주를 찾는 수학여행단 체험교육 및 재난관련 전문가 양성 등이 절실히 필요하다.

제주형 컨트롤 타워의 모델을 구축하여 실행하여야 하며, 관련 부서 간에 분산되

어 있는 안전관리 업무 전반에 대한 총괄 조정이 가능하다. 부서별 엇갈린 재난관리 시스템의 혼선 및 비효율성 억제를 기할 수 있으며 효율적인 인력 관리와 예산 절감의 효과를 기대할 수 있다. 재난 발생 시 각 부서간 역할 조정 및 필요 자원의 지원을 명확하게 할 수 있고, 재난 발생 시 예방, 수습, 복구 등 문제점을 파악하여 사전 대비 효과가 크다. CCTV(재난, 방범, 침수, 교통, 항만 등) 관리 일원화를 통한 효율적인 관리 및 예산·인력 절감 기회를 제공할 수 있다.

둘째로 도민 안전체험센터 건립 및 재난대응·생활안전교육 강화가 요구된다. 세월호 침몰 및 대형 인명피해 참사 등 재난안전관련 체험의 중요성이 부각되고 있으며 제주도민을 대상으로 안전도시 위상에 걸맞은 안전체험 제공을 위한 도민안전체험관을 건립하여 도민을 대상으로 재난대응·생활안전교육을 강화하고 연평균 50만 명의 수학여행단에게 제주특별자치도만의 특성화된 안전체험 및 생활안전교육의 기회를 제공하여야 한다. 도민 안전체험센터를 건립하여 제주도민 및 제주특별자치도를 방문하는 수학여행단 학생들에게 자연재해, 인적재해, 사회적 재해에 대한 특성화된 체험 및 안전 교육을 강화하고 각종 재난에 대응하도록 계획하여야 한다. 또한 안전체험 관련 유사기관을 통합하고 체험, 안전 교육 및 안전의식 고취를 위한 원스톱 시스템을 구축할 필요성이 있다. 특성화 되고 다양한 재해·재난 체험기회 제공을 통한 안전의식 고취를 함양할 수 있으며, 도민과 함께하는 안전도시를 실현할 수 있고, 각종 재해로부터의 손상을 감소가 예상된다. 또한 재난 초기 대응능력을 배양할 수 있고, 재난으로부터 생명과 재산을 보호할 수 있는 기초 지식을 습득할 수 있으며, 안전도시의 위상 제고와 안전 불감증 예방 효과를 기할 수 있다.

셋째로 체계적인 위기대응 교육 및 훈련 매뉴얼 완성 및 시행이 요구된다. 우리 사회 곳곳의 위험 요인을 제거하는 것과 더불어 사회 구성원의 재난 대응력을 강화해야 한다는 목소리도 높아지고 있다. 2003년 대구지하철 화재 사고 때 많은 승객은 객실 내에 연기가 들어차 숨을 쉬려면 바닥에 엎드려야 하는 상황에서도 “곧 출발할 테니 기다려달라”는 기관사의 안내방송만 믿고 객실에 머물다 목숨을 잃었다. 재난 발생 시 상황을 냉정하게 판단하고 적절히 행동할 수 있게 하려면 평소 꾸준한 교육과 반복 훈련이 필요하다. 정부가 나서서 관련 시스템을 정비해야 하고 항공기 승무원이나 우주비행사처럼 위기 상황에서의 행동 양식을 몸에 새겨줘야 한다는 사실이다. 현재 우리나라의 위기 대응 교육 및 훈련은 문제가 많다는 것이 전문가들의 대체적인 평가이다. 우리나라는 통합방위훈련(통합방위법), 민방위훈련(민방위기본법), 비

상대비훈련(비상대비자원 관리법), 재난대비훈련(재난 및 안전관리 기본법), 소방교육훈련(소방기본법) 등 각종 훈련이 법령별, 기관별, 분야별로 나뉘어 있어 국가 전체로 보면 체계적인 시스템이 없다. 각종 훈련이 실제 재난 상황과 동떨어지고 형식적인 내용에 그치는 것도 문제이다. 특히 재난 발생 시 현장을 책임져야 할 지휘권자가 훈련에 직접 참여하지 않고 VIP 관람자 정도로 머무는 현상은 시급히 개선해야 할 문제이기도 하다.

넷째로 소방헬기 도입 사업을 적극적으로 추진·실행하여야 한다. 제주특별자치도라는 섬 지역 특성상 중증 응급환자의 도내·외 긴급이송이 요구되고 있으며, 한라산 등반객 산악사고 증대 및 해상수난사고 시 인명구조를 위하고 세계자연문화유산인 제주특별자치도가 산불로부터의 신속한 대처가 필요하다. 또한 초고층 건축물 신축에 따른 재난 시 헬기 인명구조가 요구되며 제주지역의 특수성으로 응급 헬기를 도입하여 운영함으로써 제주도민의 삶의 질을 향상시켜야 한다. 최대 이륙 중량 8톤 이상의 다목적 응급헬기 도입 사업을 추진하여야 하며 헬기 도입에 따른 수색구조 및 구급장비, 항공비행 안전용 장비, 항공 화재진압 및 공수임무용 장비를 헬기 도입과 같이 병행하여 시행하고 헬기 도입에 따른 격납고, 유조차 및 사무실을 설치·운영하여야 한다. 도서지역 1차 진료기관인 보건소에서 치료가 불가능하여 즉시 종합병원으로 이송·처치가 필요한 환자를 선박을 이용하여 이송함으로써 중증 환자의 골든타임을 놓치는 사례가 많아 이에 대한 해결방안을 제시할 수 있다. 중앙119구조본부 헬기는 이륙 후 제주 정착까지 2시간 30분 이상 소요되고 수도권 이송까지는 6시간 이상이 소요됨으로써 중증 응급환자 골든타임 내 이송 불가(수도권 이송 6시간 이상 소요)를 해소시킬 수 없다. 제주형 응급의료체계 구축 활성화에 기여할 수 있으며 재난관리시스템 일원화에 의한 복합재난 대비를 강화할 수 있다. 또한 제주권역 응급의료센터내에 닥터헬기 도입에도 적극적으로 노력하여 민과 관이 함께 참여하는 응급이송시스템도 갖추어야 할 과제이다.

다섯째로 재난 발생 시 골든타임(5분)내 현장대응 인프라를 구축해야 한다. 재난 및 화재 현장에서 활동하는 소방 인력에 대한 개인보호 장비가 부족한 상황이고 내구 연한이 지난 노후 소방차량으로 대형화재 대응 능력이 저하되고 있다. 펌프차, 물탱크 차량 등 순 지방비 투입차량은 도 재정 여건상 예산 편성 시 연평균 4대 수준에서 계상됨에 따라 적기 교체에 한계가 나타나고 있다. 소방 공무원들의 사기 진작, 현장 대응인프라 구축을 위해 소방차량, 개인안전장비 및 소방 수요 급증 지역의 소

방력 확충을 통한 현장대응 인프라 구축을 해야 한다. 대형화재 대비를 위한 출동 소방차량 교체를 통한 노후율 저감방안, 화재현장 개인안전장구 확보방안 및 지역주민 숙원사업 추진을 위한 소방 수요 급증지역의 소방력을 확충하여 인프라 구축을 하여야 한다.

소방차량 현대화를 추진해야 하며 공기 호흡기 등 개인안전장비 보급으로 안전사고에 대한 위험성이 저하되고 소방 수요 급증 지역 소방력 확충으로 소방수혜 미흡 및 소방수요 급증지역 안전관리의 강화 요구를 반영할 수 있다. 중문지역 119센터 신축으로 도내 대표적 관광지에서의 관광객 및 국제행사 참석 인사에 대한 안전대책 강화를 극대화할 수 있고, 각종 재난의 최초 신고 접수·지령 요원을 보강함으로써 사태 초동 대응으로 피해를 최소화할 수 있다.

여섯째로는 상습 침수취약지역에 대한 재해예방을 강화하여야 한다. 집중 강우로 인한 상습 침수발생지역에 대하여 계획적인 하천 정비 사업을 추진함으로써 재해 사전예방 효과가 있으며 상습 침수취약지역을 해소할 수 있고 상습 침수지역으로부터의 주민 생활 안전을 도모하여야 한다. 큰 비에도 안전한 지역별 수해대책을 마련하고 재해예방 시설사업을 추가하여 추진하고 수해 상습지 개선 및 하도준설을 시행하고 상습침수 취약지역 방재 인프라 확충 및 민간 파트너십을 확대하여야 한다. 제주특별자치도 전체의 상습 침수취약지역에 대한 종합용역을 실시하고 그에 따른 계획도 수립되어야 한다. 수해 상습지역에 대한 안전 효과 및 삶의 질 향상을 기할 수 있고 수해 상습지역에서의 안전사고를 예방할 수 있다. 수해 상습지역에 대한 인프라를 확충할 수 있고 각종 자연재해로부터 안전한 생활환경을 구축할 수 있다.

일곱째는 안전마을 만들기 프로젝트를 고려해 보아야 한다. 다양한 위해 요인(재난, 재해, 화재, 교통 및 범죄 등)의 해소와 취약집단의 안전을 위해 스스로 노력하는 마을이 구성되어 있지 않다. 이를 위해 골목 골목 시작되는 안전한 우리마을 만들기 프로젝트를 기획하여 주민 스스로 일상생활 속에서 공동체의 안전을 위해 함께 고민하고 활동하는 마을, 재난 발생 시 민간자율 초기대응능력 배양 기회를 제공하며 생활 안전 교육 기회 확대가 필요하고 마을 이웃들과의 협력관계 형성이 절실히 요구된다.

마을 안전지도 제작(주민들이 직접, 안전·위험요소를 찾아내기), 주민자율 프로그램 개발 운영(주민들이 직접 발굴하는 안전 활동), 마을 안전계획 수립(마을 안전 목표와 종합계획 만들기)을 통한 음주폭력 예방프로그램 운영, 제주 아이(eye)프로젝트(주민들이 자연스럽게 이웃들의 안전을 지키는 행복 프로젝트)를 제주시, 서귀

포시 및 각 읍면동과 연계하는 사업 추진을 검토하여야 한다.

제주특별자치도 특별자치마을 만들기 조례(2009.1.7, 조례 제445호)에 안전마을 만들기를 추가하여 병행하여 실시하는 방안 강구도 필요하다. 예산확보 후 읍면동 단위 공모를 통해 안전 마을을 선정하고 모든 지역에 공통되는 기본프로그램과 지역 특성에 맞는 자율 프로그램으로 운영하여 제주지역 모델을 개발, 점진적 확대 계획 수립이 요구된다. 주민 제안사업을 통한 민관 협치 기회 제공 및 확대 실현이 가능하며 이웃으로부터 보호를 받는다는 느낌을 가질 수 있는 마을 분위기를 조성하고 지역실정을 잘 아는 주민과 읍면동과 함께 안전도시 실현을 위한 생활안전망 구축 효과가 크다고 생각된다. 또한 안전관리 부서 간 협치를 통한 시너지 효과를 극대화하여 제주형 안전도시 모델 제공 기회를 제공할 수 있다.

마지막으로 제주특별자치도민들은 시한폭탄인 “안전 불감증”에 대한 인식을 한번 제고하여야 한다. 이에 대한 안전교육 및 제주특별자치도민의 의식개혁이 요구되는 실정이다. 우리 사회를 혼란에 빠뜨리는 사건 사고들이 계속적으로 빈번하게 일어나면서 우리나라와 언론들 그리고 많은 국민들의 입에서는 안전 불감증이라는 용어가 요즘 계속적으로 오르내리고 있다. 예전에는 그렇게 심각하게 생각하지 않았던 안전 불감증이 이제는 얼마나 그 위험성이 큰지, 사고가 터질 때마다 그 끝의 결말은 언제나 안전 불감증 때문이었다고 한다. 지금도 안전 불감증으로 인해 우리나라가 계속적으로 아픔을 겪고 있다. 이제는 TV나 언론 뉴스를 접하기도 무섭고, 인터넷상에서 또 어떤 사건 사고들이 났을까 하는 조마조마한 마음만 있을 뿐이다.

여전히 위험이 도사리고 있는 공간 속에서 대충대충, 어영부영, 위험 앞에서 눈 가리고 아웅하며 살아가는 많은 사람들과 안전하지 못한 상황 속에서도 이렇게 해도 별일이 없었고, 지금도 계속 안전할거야 라고 생각하는 것은 대단한 자신감일까, 아니면 오만함일까 고민해 본다.

지하철 사고나 여러 가지의 사건 사고들이 발생한 현장은 날짜는 다르지만 동일한 부분은 허술한 안전점검 부분, 초기 진압을 하지 못했다는 점, 말로만 떠들고 실행조차 못한 매뉴얼 등이다. 위험한 상황임에도 위험을 인식하지 못하는 우리나라, 이건 정말 언제 터질지 모르는 시한폭탄을 가지고 사는 것과 같다는 것을 잊지 말아야 한다.

이제는 일상생활 속 행동지침이 아니라 그저 입으로만 떠드는 사고방지와 안전대책이 더 이상 없어야 하지 않을까 하고 생각한다. 오로지 입으로만 떠드는 안전관련 구호들이 오히려 여기저기 널린 위험을 무감각하게 만들고 안전 불감증만 더 하게

하는 것이 아닌지 하는 생각이 든다. 하지만 언제나 원인도 중요하겠지만 그보다 더 중요한 것은 해결방안이다. 산업현장에서 산업기사가 자신의 안전에 대하여 최선을 다하지 않고, 관광버스 기사가 운전애 최선을 다하지 않고, 의사 및 치과의사가 진료 및 수술애 최선을 다하지 않고, 학생이 공부를 하지 않고, 책임자가 책임감을 잃고, 자신의 현장에서, 일터에서 자신의 일을 할 시간에 자리를 비운다거나 안전을 소홀하게 생각할 때 사고가 발생하는 것이다. 우리 제주도민 각자가 맡은 그 일에 주인 의식과 자부심을 가지고 소홀히 하지 않고 최선을 다해 직업의 귀천을 따지지 않고 어느 일이든 귀한 것으로 대접하는 인식이 있었으면 좋겠다. 독일의 경우 굴뚝청소부가 유망직종으로 또 사람들이 인정하고 존경도 받는 직업이라고 한다. 기본적으로 직업에 있어서 의사든 변호사든 혹은 굴뚝청소부든 어느 하나라도 없으면 원활히 돌아가지 못하는 것이 사회이다. 우리가 맡은 그 일이 아무리 사소한 일이라 할지라도 최선을 다한 그대로 인정받고, 존중 받는 사회가 되어야 할 것 같다. 또한, 형식적이고 시간만 때우는 정도의 안전훈련이 아니라, 현장 중심에 충실한 안전 훈련체계가 절실히 필요한 시기이다. 사고 앞에서 당황하겠지만 본능적으로 나의 몸이 움직일 수 있도록 어렸을 때부터 유·초·중·고등학교에서든 집안, 기관 및 직장에서도 실질적인 실습위주의 교육이 꼭 필요하겠고, 조금 더 강화되고 체계화된 실질적인 훈련이 필요한 것 같다.

그래서 사고 시 사람들이 메뉴얼대로 잘 움직일 수 있도록 형식적이고 말뿐인 훈련이 아니라 정말 생명을 구하는 훈련이라는 생각을 가지고 임해야 하며 절대로 소홀히 하면 안된다. 더 이상 내일이 아닌 오늘. 그리고 나는 아니겠지 라는 생각을 버리고, 이러한 비극이 우리나라에서 다시는 일어나지 않도록 지금은 모두가 한 마음이 되어야 하는 중요한 시기이다. 이를 위해 민선 6기 새 도정에서는 제주특별자치도민의 안전을 다시 한번 생각하고 투자의 개념으로 안전 분야에 대한 과감한 투자 및 실천을 해 주기를 간절히 바란다. 